

Aus dem Jemen über Ramstein nach Köln: Wie drei von Kampfdrohnen geschädigte Jemeniten zum VG Köln gelangten und dort scheiterten

Gastautor

2015-06-11T08:00:00

von [BJÖRN SCHIFFBAUER](#)



Wie

in einigen anderen Krisenregionen der Welt führen die USA auch im Jemen seit Jahren ihren sogenannten „Krieg gegen den Terror“ mit Hilfe ferngesteuerter Drohnen, die Mitglieder terroristischer Vereinigungen aufspüren und dann gezielt töten sollen. (Wer sich für nähere Details interessiert, sei auf [diese](#) Dokumentation der New Yorker Columbia Law School verwiesen.) Nachrichten über erfolgreiche „surgical strikes“ sind hierzulande in der Regel indes nicht einmal eine Randnotiz wert: Zu weit weg ist das zudem kaum bekannte Krisengebiet, und viele von uns dürften den Meldungen über US-gesteuerte Drohneneinsätze ob ihres wiederkehrenden Musters eher mit stumpfem Gleichmut begegnen. Auf gut Deutsch: Was geht uns das alles an?

Eine ganze Menge, lautet die womöglich überraschende Antwort. Immerhin werden die Kampfdrohnen im Jemen über eine Relaisstation der US-Militärbasis im pfälzischen Ramstein mit Zielkoordinaten versorgt. Dagegen können direkt aus den USA (etwa per Satellit) aus physikalischen Gründen keine Signale ohne Zeitverzögerung in den Mittleren Osten gesendet werden. Ramstein – und damit deutsches Staatsgebiet – ist also *conditio sine qua non* für gezielte Tötungen im Ausland. Dies erkannten auch drei mutige jemenitische Staatsangehörige aus der Region Hadramout. Sie wollten sich nicht damit abfinden, dass sie im Jahr 2012 Verwandte durch todbringende US-Drohnen verloren hatten und klagten vor dem VG Köln. Ihr Ziel war es (kurz gesagt), die Bundesregierung zu verpflichten, die Nutzung der Air Base Ramstein durch die USA zum Einsatz gezielter Tötungen im Jemen zu unterbinden. Hilfsweise begehrten sie die Feststellung (wiederum kurz gesagt),

dass ein Unterlassen der Bundesregierung, auf die USA einzuwirken, rechtswidrig ist. Am 27. Mai 2015 wurde ihre [Klage mit dem Hauptantrag als unbegründet und mit dem Hilfsantrag als unzulässig abgewiesen](#). Diese Entscheidung, gegen die noch Berufung eingelegt werden kann (und womöglich auch wird), behandelt zahlreiche Fragen aus dem Völkerrecht, dem deutschen Staatsrecht und auch dem Verwaltungsprozessrecht. Aus jedem dieser drei Gebiete soll nun jeweils eine Frage besonders beleuchtet werden:

Verwaltungsprozessrecht: Warum ausgerechnet Köln?

Nicht wenige Interessierte dürften bereits hier ein besonders dickes Fragezeichen setzen, führt man sich die ohnehin schon ungewöhnliche Verbindung zwischen dem Jemen und Ramstein vor Augen. Wurde hier etwa „forum shopping“ betrieben (wie man es z.B. bei Klagen aus dem Medienrecht kennt)? Mitnichten! Die örtliche Zuständigkeit des VG Köln ergibt sich ganz nüchtern aus der VwGO, hier nämlich [§ 52 Nr. 5](#). Demnach ist (wie hier) im Rahmen einer allgemeinen Leistungsklage das Gericht zuständig, „in dessen Bezirk der Beklagte seinen Sitz“ hat. Die in diesem Fall Beklagte ist die Bundesrepublik Deutschland, also müsste eigentlich der Regierungssitz – Berlin – die örtliche Zuständigkeit determinieren. Es kommt aber (in Anlehnung an § 52 Nr. 2 S. 1 VwGO) auf den Dienstsitz der zuständigen Behörde an; und die Bundesrepublik selbst ist keine Behörde, dies sind vielmehr die einzelnen Ministerien. Das hier betroffene Fachressort ist das der Verteidigung, daher ist der Dienstsitz des BMVg entscheidend. Dieses sitzt in Berlin und Bonn, wobei sich allerdings der Sitz der Behördenleiterin, Verteidigungsministerin *von der Leyen*, formal in Bonn befindet. Genau dieser Umstand ist der hier entscheidende Anknüpfungspunkt. Das VG Köln ist daher gem. § 17 Nr. 5 JustG NRW örtlich zuständig.

Staatsrecht: Muss die Bundesrepublik Deutschland gegen von Ramstein ausgehende rechtswidrige Aktivitäten der USA einschreiten und, wenn ja, wie?

Dieses sehr komplexe Themenfeld bildet den Kern des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Die Air Base Ramstein ist natürlich kein „extraterritoriales Gebiet“ (ein völkerrechtlich längst obsoletes, aber in den Köpfen der Öffentlichkeit hartnäckig verharrendes Konzept), sondern Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die deutsche Staatsgewalt macht vor den Toren der Air Base nicht Halt, es gelten lediglich einige Sondernutzungsrechte zu Gunsten der USA, die sich aus dem [NATO-Truppenstatut \(NTS\)](#) sowie einem später hierzu geschlossenen [Zusatzabkommen \(ZA-NTS\)](#) ergeben. Artikel II NTS verpflichtet die USA zur Achtung des deutschen Rechts, also auch der Grundrechte. Diese Grundrechtsgeltung führt für die Bundesrepublik zu der Pflicht, für den Schutz der Grundrechte einzutreten. Grundrechte begründen bekanntlich nicht nur Abwehrrechte des Einzelnen, sondern auch Schutzpflichten des Staates. Doch endet die Grundrechtsbindung der Bundesrepublik nicht an deutschen Außengrenzen, sondern erstreckt sich nach h.M. grundsätzlich auf sämtliches hoheitliches Handeln auch im Ausland – Art. 1 III GG sieht nämlich gerade keine territoriale Beschränkung des Grundrechtsschutzes vor.

Dieser Ansicht schließt sich das VG Köln mit sorgfältiger Begründung zu Recht an und bejaht damit zunächst die Klagebefugnis der jemenitischen Kläger im Hinblick auf deren Recht auf Leben aus Art. 2 II 1 GG, für das auch der deutsche Staat in den Grenzen seiner Hoheitsgewalt einzustehen hat (Rn. 28 ff.).

Dies führt es im Rahmen der Begründetheit weiter aus und stellt richtigerweise klar, dass sich die Schutzpflicht der Bundesrepublik zwar nicht auf die Gewährung diplomatischen Schutzes erstreckt, weil diese besondere Form nur deutschen Staatsbürgern zu Gute kommen kann. Allerdings bejaht das Gericht eine Schutzpflicht in Form einer Einwirkung auf die USA, wenn deren Aktivitäten auf deutschem Boden zu nicht gerechtfertigten Grundrechtseingriffen führen. Die deutsche Hoheitsgewalt erstreckt sich nämlich auf das gesamte deutsche Staatsgebiet, also auch auf Ramstein. Für einen Moment scheint das Pendel nun zu Gunsten der Kläger zu schwingen, doch wird deren zarte Hoffnung auf eine politisch womöglich erdrutschartig ausfallende Entscheidung gegen die Bundesrepublik mit einem Federstrich (Rn. 85) ausradiert: „Gemessen an dem Maßstab der dem Gericht nach Vorstehendem nur möglichen Rechtskontrolle, ob die Beklagte auf der Basis einer zumindest vertretbaren völkerrechtlichen Einschätzung (1.) gänzlich untätig geblieben ist (2.) oder ob die bisher getroffenen Maßnahmen evident unzureichend sind (3.), kann die Beklagte nicht zu der im Klageantrag formulierten Betätigung verurteilt werden.“ Es kommt also, erstens, zum einen auf die Völkerrechtskonformität der US-Drohneneinsätze (dazu sogleich unten) an, die zum anderen von der Bundesrepublik allerdings nur vertretbar (d.h. nicht evident unvertretbar!) beurteilt werden muss. Auf Grundlage dieser Einschätzung muss, zweitens, jedenfalls irgendeine Reaktion Deutschlands erfolgen, die, drittens, ein zumindest nicht willkürlich bestimmtes Ausmaß haben muss. Anders, aus der Sicht des Gerichts formuliert: Die gerichtliche Kontrolldichte in dieser Angelegenheit ist ausgesprochen dünn.

Die dem zitierten Obersatz folgenden Erwägungen des Gerichts sind wohlfeil formuliert und ganz sicher gut vertretbar. Doch bei deren Lektüre lässt sich zuweilen das Gefühl nicht unterdrücken, dass sich die Kammer hier dankbar in einen sicheren Hafen zurückgezogen hat und den wirklich brisanten Aspekten aus dem Weg gegangen ist. Dies mag vor allem die vom Schicksal geplagten Kläger treffen, die auf diese Weise keinen Sieg erringen konnten, aber zumindest im Subtext eine sicher aufrichtige Anerkennung ihrer Leiden erfahren. Denn immerhin die Schutzpflicht als Einwirkungspflicht Deutschlands ist nun verbrieft. Allein die Wahl der Mittel steht im politischen Ermessen der Bundesregierung, unterliegt jedoch nur eingeschränkter gerichtlicher Überprüfung – Stichwort: Evidenzkontrolle. Mit anderen Worten: Die Bundesrepublik hat mit den von ihr im Verfahren vorgetragenen Konsultationen mit den USA jedenfalls nicht evident ihre Schutzpflichten vernachlässigt; möglich ist ein Verstoß allerdings schon – nur eben (in diesem Fall) nicht gerichtlich feststellbar. Ein gerichtlicher Triumph in dieser staatsrechtlichen Kernfrage sieht sicher anders aus. Womöglich mag hier eine Berufungsinstanz auch zu einem anderen Ergebnis gelangen.

Völkerrecht: Dürfen die USA überhaupt gezielte Tötungen durchführen?

Leider verhält sich das Gericht hierzu noch zurückhaltender als zum Ausmaß deutscher Einwirkungspflichten auf die USA. Diese Zurückhaltung ist allerdings der eingeschränkten Kontrollpflicht der Entscheidung geschuldet, denn das Gericht geht zu Gunsten der Bundesrepublik davon aus, dass im Jemen das Konfliktsvölkerrecht Anwendung findet (Rn. 86). „Diese Beurteilung der völkerrechtlichen Situation im Jemen stellt sich [...] als vertretbar und frei von Willkür dar. Denn es dürfte im entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung Überwiegendes dafür sprechen, dass im Jemen – und zwar im gesamten Staatsgebiet – derzeit ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt [...] herrscht. Im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung kämpfen die Truppen der von Saudi-Arabien angeführten Koalition auf Seiten der gewählten Regierung gegen die sogenannten Houthi-Rebellen, die weite Teile des Landes unter ihre Kontrolle gebracht haben, und gegen die AQAP, die zwischenzeitlich wohl wesentliche Teile der Region Hadramout beherrscht.“ Schonungslos schlicht gesprochen: Im Krieg darf man töten; im Jemen herrscht Krieg, also sind tödliche US-Drohneinsätze auf Einladung der jemenitischen Regierung auch völkerrechtskonform im Rahmen des humanitären Völkerrechts. Diese Auffassung ist, so hart es klingen mag, richtig. Anders gestaltet sich die Rechtslage natürlich außerhalb eines bewaffneten Konflikts. Diese so wichtige Stellschraube könnte übrigens dem eingangs genannten Hilfsantrag den Erfolg verwehrt haben: Die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit deutscher Untätigkeit bezog sich nämlich (ebenso wie der Hauptantrag) auf die heutige Lage im Jemen und eben nicht auf jene aus dem für die Kläger schicksalhaften Jahr 2012. Es liegt nicht auf der Hand, dass damals schon der hier ins Visier genommene bewaffnete Konflikt in der Region Hadramout herrschte, sodass sich die Bundesregierung hier wohl nicht so einfach mit Verweis auf das humanitäre Völkerrecht aus der Sache hätte herauswinden können (vgl. dazu etwa die „Conflict Barometer“ des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung der Jahre [2012](#) (dort S. 102) einerseits und [2014](#) (dort S. 150) andererseits).

Und, *ceterum censeo*: Ein auch beharrlich und wiederholt ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ ist kein bewaffneter Konflikt im völkerrechtlichen Sinne! Außerhalb bewaffneter Konflikte ist Gewaltanwendung völkerrechtlich nur dann legal, wenn sie im Rahmen eines auf Kapitel VII der UN-Charta gestützten Mandats des UN-Sicherheitsrats, als Selbstverteidigungshandlung i.S.v. Art. 51 UN-Charta oder auf Einladung des betroffenen Staates erfolgt. Regelmäßig kommen nur die beiden letzten Varianten in Betracht – allerdings darf auch dann tödliche Gewalt nicht schrankenlos ausgeübt werden. Auf Selbstverteidigung kann sich ein Staat etwa nur dann berufen, wenn von dem ins Visier genommenen Terrorverdächtigen ein unmittelbar bevorstehender Angriff zu erwarten ist (und man – wohl zu Recht – unterstellen möchte, dass das Selbstverteidigungsrecht auch gegen private Akteure anwendbar ist). Im Rahmen einer Intervention auf Einladung gilt das jedenfalls völkergewohnheitsrechtlich etablierte Menschenrecht auf Leben, in das zumindest nicht willkürlich eingegriffen werden darf. Doch bei Tötungen nur auf Verdacht lässt sich der böse Schein der Willkür kaum verdecken. Daher müsste jeder Einzelfall eines Kampfdrohneinsatzes abgewogen und auch ausreichend dokumentiert

werden; es darf vorsichtig bezweifelt werden, ob die US-Praxis der „surgical strikes“ dies berücksichtigt.

Fazit

Das Urteil des VG Köln hat einige Fragen sorgfältig, andere dagegen kaum beantwortet. Als Sieger darf sich hier wohl keine der Parteien fühlen. Die USA dagegen, ganz heimlich, vielleicht schon.

